

UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višja sodnika in višja sodnica mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Valentine Rustja kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: DRŽAVNI IZPITNI CENTER, ki ga zastopa v.d. direktorja dr. Darko Zupanc, zoper toženo stranko: INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-214/2012/4 z dne 5. 12. 2012,

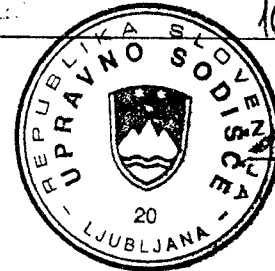
na seji 16. oktobra 2013

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka nosi svoje stroške postopka.

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA



16.10. 20 13

Podpis pristojne  
sodne osebe:

Pocu

## OBRAZLOŽITEV

1. S prvostopenjsko odločbo je Državni izpitni center (RIC) na podlagi 2. odstavka 22. člena in 26. člena ter 11. točke 1. odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) odločil, da se zahteva prosilca za pridobitev tabelaričnih podatkov, prikazanih na grafih na straneh 72, 77 in 133, objavljenih v Letnem poročilu o izvedbi nacionalnega preverjanja znanja v šolskem letu 2010/2011, in pridobitev podatkov o povprečnih dosežkih učencev in učenk na preizkusu znanja iz angleščine in slovenščine ob koncu 2. obdobja po šolah za vse osnovne šole, zavrne. V obrazložitvi akta je RIC navedel, da podatke prosilec potrebuje, ker ga kot učitelja zanima, na kateri šoli je bila uspešnost okoli 20 odstotna in na kateri okoli 80 odstotna, in ker ga zanima, kako uspešna je bila šola, ki jo bodo obiskovali njegovi otroci. Pod sliko 4.2 na strani 72 je v prvem odstavku razlaga slike in s povečavo dokumenta lahko prosilec razbere vse podatke. Letna poročila so objavljena na spletni strani RIC z namenom, da uporabniki lahko poljubno povečujejo velikost slik, grafov, besedil in s tem razberejo vse potrebne informacije. RIC pripravlja analizo dosežkov nacionalnega preverjanja znanja v skladu s 64. členom Zakona o osnovni šoli (ZOsn), v katerem je določeno, da so dosežki nacionalnega preverjanja znanja dodatna informacija o znanju učencev, ter da se podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja ne smejo uporabiti za razvrščanje šol. Iz vloge prosilca neposredno izhaja, da želi zahtevane podatke ravno za razvrščanje in ugotavljanje uspešnosti posameznih osnovnih šol in njihovo primerjavo, kar v skladu z navedenim zakonom ni dovoljeno. RIC razpolaga s šifrantom, s katerega je razvidna identiteta šol. Ta dokument je interne in tajne narave in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti šolskega sistema. Ocenjevanje uspešnosti ali kakovosti šol samo na podlagi dosežkov NPZ ni objektivno. Dosežki zunanjih preizkusov znanja so namreč le ena od informacij, ki lahko osvetlijo delovanje in kakovost šole. Podatki so namenjeni šolam, da z analizo dosežkov svojih učencev prispevajo k izboljšanju učnega procesa na šolah. Prosilec kot učitelj in starš lahko na svoji šoli, kjer se bodo šolali otroci, pridobi vse potrebne informacije o uspešnosti šole na nacionalnem preverjanju znanja.
2. Prosilec se je pritožil zoper prvostopenjsko odločbo. V pritožbi pravi, da je zavezanec objavil dokument z naslovom Letno poročilo o izvedbi NPZ v šolskem letu 2010/2011. Dokument vsebuje več grafičnih prikazov. Zanimali so ga podatki, ki so podlaga za grafične prikaze na straneh 72, 77, 133. Ti trije grafični prikazi so takšni, da se iz njih ne da razbrati uporabnih podatkov. Na primer grafični prikaz na strani 72 je takšen, da na levi in desni strani prikazuje le vrednosti 0, 20, 40, 60, 80, 100. Vmesnih vrednosti ne prikazuje, prav tako ne vsebuje vodoravnih črt. Bralec lahko iz grafičnega prikaza razbira le približne

vrednosti. Prepričan je, da zavezanec ima natančne podatke, na podlagi katerih je izdelal graf. Za te podatke je zavezanca zaprosil. Zaprosil je, da mu podatke, na podlagi katerih je izdelal tabele na straneh 72, 77 in 133, posreduje v obliki tabele. Trditev, da se da s povečevanjem grafa pridobiti vse podatke, je netočna. Na primer, če želi ugotoviti, kje se začne in kje konča najbolj leva navpična črta v grafu, tega iz slike ne more razbrati, ne glede na to, kako močno jo povečuje. Spodnji konec najbolj leve navpične črte se začne nekje med vrednostjo 0 in vrednostjo 20. Ugiba lahko, da se začne okoli vrednosti 5 ali 6 ali 7, natančne številke pa iz grafa nikakor ni mogoče razbrati. Tudi kje je zgornji konec skrajno leve navpične črte, lahko le ugiba. V sredini te skrajno leve navpične črte je v grafu zelena pika, ki označuje povprečje. Le ugiba lahko, ali je ta pika pri vrednosti 16 ali 18 ali kje vmes. Tudi vseh drugih vrednosti iz slike ni mogoče razbrati. Iz slike so razvidni le približki. Pri svoji analizi pa potrebuje natančne vrednosti. Ni sporno, da te podatke zavezanec ima. Podatke potrebuje, ker želi preveriti točnost trditev državnega organa; ker ga kot učitelja zanima, na kateri šoli je bila uspešnost okoli 20 odstotna in na kateri okoli 80 odstotna; ker ga zanima, kako uspešna je bila na teh preizkusih šola, ki jo bodo obiskovali njegovi otroci. Podatkov ni zahteval, ker bi si želel z njimi ustvariti mnenje o kvaliteti osnovnih šol, ampak le, da vidi, kako uspešna je bila šola pri preizkusu angleščine in slovenščine v tem konkretnem letu na tem konkretnem preizkusu. Zaveda se, da so ti dosežki le ena od informacij, ki lahko osvetlijo kakovost šole. Vendar pa bo njegova odločitev, koliko drugih informacij in lastnosti šol bom upošteval in kaj bo štel za pomembno, ko bo pri iskanju stanovanja izbiral lokacijo doma in za otroke izbiral šolo. Nesprejemljivo je, da državni organ predvideva, da bo upošteval le to informacijo, ki jo zahteva. Nezaslišano je, da država zavrača dostop do podatkov z obrazložitvijo, da bi si jih prosilec lahko napačno razlagal. Vsakdo ima pravico, da si podatke, s katerimi se seznani, razlaga po svoje. Drugi odstavek 39. člena Ustave RS državnemu organu ne dovoljuje, da informacijo javnega značaja zadržuje zase, ker morda obstaja verjetnost, da si jo bo posameznik napačno razlagal. Zavezanec je v odločitvi omenil tudi zakonsko določbo, po kateri se podatki z nacionalnih preizkusov znanja ne smejo uporabiti za razvrščanje šol. To zakonsko določbo je mogoče razlagati le tako, da prepoveduje razvrščanje šol zavezancu in drugim državnim organom, ne pa tudi drugim, npr. posameznikom, raziskovalcem, državljanom, tujcem. Vsakdo ima namreč svobodo razmišljanja, primerjanja, razvrščanja. Drugačna razlaga te zakonske določbe bi bila protiustavna. Če bi zakonodajalec imel namen posameznikom prepovedati neko razvrščanje, bi predvidel sankcijo. Razlaga zakona, ki bi prepovedovala razvrščanje tudi posameznikom, bi bila protiustavna, saj močno posega v splošno svobodo ravnanja in druge ustavne pravice. Zavezanec v odločbi tudi piše, da gre za podatek "tajne narave". Ker ne gre za podatek, ki bi bil kot tajni opredeljen z Zakonom o tajnih podatkih (ZTP), pa tudi z nobenim drugim zakonom ta podatek ni opredeljen kot tajen, zavezanec dostopa ne sme zavrniti. Nadalje organ tudi ne

obrazloži, kako bi razkritje tega podatka povzročilo motnje pri delovanju šolskega sistema. Kakovost učiteljev in šol je pomembna. Vpliva na uspešnost otroka v srednji šoli, na njegovo uspešnost na fakulteti, na njegov osebnostni razvoj, na njegovo službo in zaslužek v življenju, in tudi v drugih vidikih vpliva na njegovo prihodnost. Številne študije so pokazale, da so celo med posameznimi učitelji iste šole velike razlike in te razlike vplivajo na prihodnost otroka. Celotno na isti šoli učenci, ki so imeli več let zaporedoma istega učitelja, dosegajo veliko boljše rezultate kot učenci drugega učitelja. Učenci, ki so v prvih letih v osnovni šoli imeli boljšega učitelja, so uspešnejši tudi v nadaljevanju in kasneje v srednji šoli in na fakulteti. Tudi izbira vrtca močno vpliva na uspešnost otroka v šoli. To potrjujejo študije v Avstriji, Nemčiji, Portugalski, Španiji, itd. Kakovost šole je torej izjemno pomembna. Ker kakovost šol tako pomembno vpliva na nadaljnji razvoj otroka, imajo starši in drugi pravico vedeti, kakšne lastnosti posamezna šola ima. Imajo pravico, da ob iskanju stanovanja poznajo lastnosti šole, in lahko najamejo ali kupijo stanovanje blizu šole, ki jim ustreza, če otroku želijo pripomoči k njegovi uspešni prihodnosti. Še posebno imajo to pravico, ker država ima podatke, ki staršem lahko pomagajo pri izbiri kraja stanovanja ali izbiri šole.

3. Z drugostopenjsko odločbo je tožena stranka na podlagi 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP) in 3. in 4. odstavka 27. člena ZDIJZ in 1. odstavka 252. člena ZUP o pritožbi prosilca odločila tako, da je pritožbi ugodila in odločbo odpravila ter se odločila, da je organ dolžan prosilcu v roku 31 dni od vročitve odločbe v elektronski obliki iz baze podatkov vseh osnovnih šol, ki jo vodi, posredovati podatke o povprečnih dosežkih učencev in učenk pri nacionalnem preverjanju znanja v šolskem letu 2010/2011 na preizkusu znanja iz angleščine in slovenščine, poimensko po šolah, za vse osnovne šole. V obrazložitvi akta pravi, da je Pooblaščenec sam vpogledal v letno poročilo organa in ugotovil, da iz samega grafa na strani 72, 77 in 133 prosilec ne more pridobiti podatkov, ki ga zanimajo in jih je zahteval. Tudi iz besedila ob grafih podatki, ki jih zahteva prosilec, niso razvidni. V konkretnem primeru organ v izpodbijani odločbi ne zanika obstoja zahtevanih dokumentov. Pooblaščenec je dne 7. 11. 2012 pri organu opravil ogled in camera. Na ogledu je Pooblaščenec organ prosil, naj na konkretnem primeru - torej za naključno izbrano konkretno osnovno šolo, pokaže podatke, ki jih prosilec zahteva. Organ je povedal, da konkretnega dokumenta oziroma podatka, iz katerega izhaja povprečna uspešnost konkretne osnovne šole pri NPZ pri slovenščini (oziroma angleščini) nima, da pa ga lahko na osnovi računalniških operacij prikliče iz svoje baze podatkov. Organ je zelo hitro pridobil (priklical) podatek o povprečni uspešnosti določene šole pri NPZ pri slovenščini v letu 2010/2011. Enake podatke lahko organ prikliče tudi za angleščino. Načeloma sicer velja, da so zavezanci v skladu z ZDIJZ dolžni omogočiti dostop samo do že obstoječih informacij ter niso dolžni ustvariti novega dokumenta, zbirati informacij, opravljati raziskav ali analizirati podatkov, da bi zadostili zahtevi

prosilca, razen v primerih, ko se informacije nahajajo v računalniških bazah. Kadar se namreč podatki nahajajo v računalniških bazah, mora organ omogočiti dostop do takšnih podatkov, čeprav bi priklic iz zbirke, tehnično gledano, pomenil nastanek (ustvarjanje) novega dokumenta. Zahtevani dokumenti torej obstajajo in izpolnjujejo vse zakonske kriterije za informacijo javnega značaja, kot izhajajo iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, zato je Pooblaščenec v nadaljevanju presojal, ali gre za prosto dostopno informacijo javnega značaja, ali pa zahtevani dokument vsebuje katero izmed izjem, ki so določene v 1. odstavku 6. člena ZDIJZ.

4. Tožena stranka ugotavlja, da ne gre za dokumente, ki bi bili označeni kot tajni skladno z določbami ZTP, čeprav organ v odločbi navaja, da gre za dokumente »tajne narave«. Pooblaščenec je ugotovil, da dokumenti niso označeni kot tajni, niti mu o tem organ ni predložil sklepa o taki označitvi ali drugega dokumenta. Dokumenti niso označeni formalno po Zakonu o tajnih podatkih (UL RS, št. 50/06-UPB2, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju ZTP). Na podlagi navedenega ne gre za izjemo od prostega dostopa po 1. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ.
5. Tožena stranka v nadaljevanju pravi, da se organ konkretno ne sklicuje na nobeno izmed v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ določenih izjem, pač pa opisuje škodo oziroma motnje, ki bi lahko (na splošno) nastale, v primeru, da bi se zahtevani dokument razkril javnosti. Ob tem navaja 64. člen Zakona o osnovni šoli (ZOsn), ki določa da se podatki, ki jih zahteva prosilec, ne smejo uporabljati za razvrščanje šol. Tudi na ogledu in camera je organ ponovno poudaril, da gre pri zahtevanih podatkih za podatke, ki bi organu, če bi postali javni, povzročili škodo. Organ bi izgubil zaupanje šol, s katerimi vsakodnevno sodeluje. Na podlagi izkušenj je organ zatrdil, da bi pri prostovoljnem preverjanju v 6. razredu prišlo do nižje udeležbe učencev. Organ meni, da bi v trenutku, ko bi objavili zahtevane podatke po šolah, prišlo do spremembe vloge preverjanja znanja v šolskem prostoru. NPZ ima izrazito informativno vlogo - ni ga potrebno pisati, je prostovoljen. V primeru, da pa bodo podatki javni, pa bi šole lahko pritiskale na učence, naj se za NPZ učijo, rezultat pa zato ne bo realen - NPZ je namenjen povratni informaciji, kje je v tistem trenutku znanje učencev. Namen NPZ namreč ni ocenjevati znanja posameznih učencev. Organ želi z nacionalnim preverjanjem znanja (NPZ) dobiti vpogled, koliko v Sloveniji uresničujejo cilje, ki so jih postavili z učnimi načrti. Smiselno je treba tovrstne navedbe organa smatrati kot utemeljevanje škode pri izjemi notranjega delovanja organa iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Za obstoj opisane izjeme morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja:
  - podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in
  - specifični škodni test (razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa).

6. Pooblaščenec pojasnjuje, da so s to izjemo varovani dokumenti, ki so namenjeni interni komunikaciji znotraj organa, kamor spada vsa korespondenca med funkcionarji in uradniki organa, ki je namenjena pripravi odločitev organa. V okvir interne komunikacije organa spadajo dopisi, zapisniki, mnenja, navodila, smernice in drugi interni dokumenti, torej dokumenti, iz katerih izhaja postopek oziroma način dela organa, kot tudi njegova notranja politika. V to skupino izjem zato sodijo različna notranja splošna navodila za izvajanje preiskav, policijska navodila za identifikacijo prestopnikov, pa tudi občutljiva notranja navodila in načrti, ki določajo način zbiranja in izvajanja raznih vrst nadzora. Če bi namreč vsi tovrstni dokumenti postali javni, bi to lahko resno ogrozilo kritično, inovativno in učinkovito delo organa. Za obstoj te izjeme morata biti nujno podana oba pogoja skupaj. V drugem delu te izjeme, v katerem se zahteva škoda oz. povzročanje motenj pri delovanju organa, je vsebovan test, v teoriji imenovan škodni test. Ta test spada med teste tehtanja. Dostop do informacije je zato mogoče zavrniti le, če se tehnica med škodo oziroma motnjami pri delovanju in dejavnosti organa ter razkritjem informacije nagne proti škodi oziroma, če bi bila škoda, storjena delovanju organa, večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo. Pri tej izjemi se zahteva zelo strog škodni test, saj mora razkritje dokumenta ne samo ogroziti varovano pravno dobrino, ampak že resno ogroziti proces odločanja institucije, da bi se dostop do dokumentov lahko zavrnil. Tudi Upravno sodišče RS je v zvezi z izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, v sodbi št. I U 1176/2010-13, z dne 30.11.2011, navedlo, da je zakonodajalec v skladu z restriktivnim konceptom uporabe izjem od dostopa do informacij javnega značaja za dokazni standard postavil, da »bi razkritje povzročilo motnje«, kar je dokazni standard »onkraj dvoma«. Najprej Pooblaščenec ugotavlja, da zahtevani podatki niso take narave, da bi lahko varovali proces notranjega razmišljanja organa, podatki ne izvirajo iz dokumentov, ki bi nastali ob oblikovanju politike organa in zato ne ščitijo procesa oblikovanja odločitev organa in z razkritjem ne bi ogrozili prostega pretoka idej pri oblikovanju odločitev ali ukrepov. Organ niti ni pristojen za oblikovanje politike na področju šolstva. Zahtevani podatki predstavljajo dejstva, zbirne podatke o rezultatih NPZ. Tudi če bi bili zahtevani podatki v zvezi z notranjim delovanjem, njihovo razkritje organu ne bi moglo povzročiti takšne škode, ki bi resno in konkretno ogrozila njegovo delovanje oziroma dejavnost. Še naprej bi namreč organ lahko opravljal vse svoje zakonite pristojnosti, vključno z zbiranjem in analiziranjem podatkov o rezultatih NPZ.

Nadalje nezanesljivost zahtevanih podatkov ni razlog za zavrnitev dostopa do teh informacij. Skrb organa, da bodo javnosti posredovane nezanesljive, neobdelane informacije, je sicer razumljiva, vendar ne more prerasti v obravnavano izjemo. Zaskrbljenost zaradi nerazumevanja javnosti je mogoče odpraviti na druge načine, ki ne bi ovirali dostopa do zahtevanih informacij. Nevarnost, da bi javnost lahko napačno razumela informacije, ne more sama po sebi predstavljati izjeme od prosto

dostopnih informacij. Z vidika dostopa do informacij javnega značaja informacij ni mogoče deliti na pravilne in nepravilne, prave in neprave in na ta način seznanjati javnost le s tistimi informacijami, za katere bi zavezanci po ZDIJZ, sami ocenili, da so pravilne. To bi v skrajnem primeru lahko vodilo do prirejanja in manipuliranja z informacijami javnega značaja in povzročilo močan odmik od transparentnega in odprtega delovanja javnega sektorja. Pooblaščenec se strinja z navedbami prosilca v pritožbi, da je nesprejemljivo, da državni organ predvideva, katere informacije bo prosilec upošteval in zavrača dostop do podatkov z obrazložitvijo, da bi si jih prosilec lahko napačno razlagal. Pooblaščenec se zdi potrebno omeniti dejstvo, da organa ne moti, če prosilec podatke o uspešnosti NPZ pridobi od vsake posamezne šole, torej ga ne moti sama javnost teh podatkov, le sam jih ne želi posredovati, ker meni, da bi tako šole razvrstil in s tem kršil 64. člen ZOsn. Pooblaščenec se na tem mestu strinja s prosilcem, ki v svoji pritožbi navaja, da se navedeni zakonski člen nanaša na delovanje samega organa ter na druge državne organe (zavezance po ZOsn) in ne na druge morebitne posameznike, ki bi se z zadevnimi podatki lahko seznanili. Vsakdo ima namreč svobodo razmišljanja, primerjanja, razvrščanja. Organ sam torej na podlagi analiziranih podatkov ne sme razvrščati šol po njihovi kakovosti, pri čemer jih z golim razkritjem »surovih« podatkov tudi ne bi razvrščal, ne more pa biti 64. člen razlog, da organ zavrne sam dostop do podatkov, ki prikazujejo uspešnost posameznih osnovnih šol pri NPZ. Navedeni člen dejansko prepoveduje le razvrščanje, ne prepoveduje pa samega dostopa do podatkov. Z vidika izjem, ki so navedene v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, 64. člen ZOsn v ničemer ne spreminja dejanskega stanja glede zahtevanih podatkov in tako tudi ne more privedi do zaključka, ki bi v konkretnem primeru narekoval zavrnitev dostopa do zahtevanih podatkov. V konkretnem primeru torej ne moremo govoriti o izjemi notranjega delovanja organa, saj škode, ki bi z razkritjem tovrstnih podatkov nastala, organ ni uspel izkazati »onkraj dvoma«. Nevarnost, da bi javnost lahko napačno razumela informacije, namreč ne more predstavljati izjeme od prostega dostopa do informacij, zaskrbljenost zaradi nerazumevanja javnosti, pa je po oceni Pooblaščenca mogoče odpraviti tudi na druge načine, ki ne bi posegali v ustavno zagotovljeno pravico dostopa do informacij (npr. s tem, da organ oz. posamezna šola pojasni, na čem temeljijo prikazani rezultati, kakšna je narava NPZ, da ne gre za obvezno preverjanje). Domneve in ugibanja o tem, katere osnovne šole dosegajo boljše (ali slabše) rezultate na NPZ, so med splošno javnostjo razširjene že sedaj. Kot dodaten argument Pooblaščenec navaja še dejstvo, da nekatere šole že same javno objavijo svoje rezultate NPZ. Nobenega razloga ni, da bi resnični oziroma verodostojni podatki povzročili več škode v smislu povečanja ali zmanjšanja vpisa na posamezne šole. Na podlagi vsega navedenega je potrebno ugotoviti, da zahtevani dokumenti ne predstavljajo nobene izmed v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ taksativno določenih izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja, prav tako pa podlage za zavrnitev dostopa do zahtevanih

informacij nikakor ne more predstavljati 64. člen ZOsn, na katerega se sklicuje organ. Slednji namreč prepoveduje razvrščanje šol (in ne dostopa do »surovih« podatkov, kot jih zahteva prosilec), nadalje pa takšno ravnanje prepoveduje organu in ne posameznikom, ki si na podlagi predstavljenih podatkov, vedno lahko ustvarijo svoje mnenje.

7. V tožbi tožnik nasprotuje izpodbijani odločbi pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, saj gre za očiten primer nepravilne oziroma neuporabe materialnega prava (predvsem ZOsn), posledično pa tudi za nepravilno ugotovljeno dejansko stanje. Tožnik poudarja, da 64. člen ZOsn določa, da so dosežki na nacionalnem preverjanju znanja dodatna informacija o znanju učencev. Podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja se ne smejo uporabljati za razvrščanje šol. ZOsn v 65. členu še dodatno določa, da se lahko dosežki nacionalnega preverjanja znanja uporabljajo samo za namen, ki ga določa zakon. Toženec bi za pravilno odločitev v predmetni zadevi moral upoštevati namena 64. in 65. člena ZOsn. Namen zakonodajalca je bil, da se zagotovi zakonska podlaga za spremljanje kakovosti nacionalnega preverjanja znanja v osnovni šoli. Letna poročila o nacionalnem preverjanju znanja obravnavajo rezultate nacionalnega preverjanja znanja, obdelane na podlagi enotne metodologije, ki jo določi Državna komisija za vodenje nacionalnega preverjanja znanja (v nadaljevanju DK NPZ), in s katero naj bi se zagotovili bolj korektni podatki za ustrezne strokovne analize oziroma obdelave rezultatov nacionalnega preverjanja znanja tudi za širšo javnost. S tem je zagotovljeno, da se tudi statistični podatki v zvezi z rezultati nacionalnega preverjanja znanja po posameznih šolah lahko uporabljajo predvsem za pripravo strokovnih analiz in ustreznih ukrepov v zvezi z nacionalnim preverjanjem znanja. Na podlagi 3. člena Pravilnika o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli DK NPZ vsako leto sprejme Letno poročilo o izvedbi nacionalnega preverjanja znanja. Letno poročilo vsebuje tudi poglavje Dosežki in rezultati nacionalnega preverjanja znanja, ki je sestavljeno iz različnih analiz dosežkov nacionalnega preverjanja po predmetih, po spolu, po nalogah. Citirano poglavje vsebuje tudi sliko (graf) na strani 96 - Porazdelitev povprečnih dosežkov šol pri slovenščini, tretje obdobje. Iz grafa je moč razbrati povprečne dosežke šol pri preizkusu znanja iz slovenščine s pripadajočimi intervale zaupanja. Šole v grafu so prikazane s piko na ustreznem mestu, okoli katere se simetrično izriše ustrezen interval zaupanja. Pri tem identiteta posamezne šole ni razvidna, šole pa so urejene po svojem povprečnem dosežku na preizkusu znanja iz slovenščine, da se lahko razbere raznolikost povprečnih dosežkov vseh osnovnih šol v Sloveniji. Pri pripravi poglavja mora DK NPZ vse pridobljene podatke v skladu s 65. členom ZOsn uporabljati izključno za z zakonom določene namene, pri tem pa mora paziti, da na podlagi opravljene analize podatkov ne bo razvrščala šol. Razlog za tako odločitev zakonodajalca je predvsem v tem, da analiza kakovosti nacionalnega preverjanja znanja na ravni države in ravni posamezne šole



ne more prikazati vseh pestrosti informacij, ki opredeljujejo kakovost šole. Lahko pa posamezni šoli omogoči, da na podlagi analize pripravi samostojni grafični prikaz in tako analize vzrokov doseženih uspehov in analizo kakovosti nacionalnega preverjanja znanja vključi v koncept ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti pouka in šole kot celote. Iz navedenega izhaja, da je analiza kakovosti nacionalnega preverjanja znanja po šolah namenjena kot povratna informacija šolam in kot taka namenjena širši javnosti le v obliki, v kakršni je javno objavljena v Letnem poročilu o izvedbi nacionalnega preverjanja znanja za posamezno šolsko leto. Iz namena 64. in 65. člena ZOsn izhaja, da je razvrščanje šol prepovedano, kar pomeni, da je prepovedano vsakršno razvrščanje šol po uspehu na nacionalnem preverjanju znanja. Spoštovanje te prepovedi pa se lahko zagotovi le tako, da se določene informacije, s pomočjo katerih bi bilo takšno razvrščanje mogoče, ne štejejo kot informacije javnega značaja, torej, da niso dostopne vsakomur, ne glede na to, kakšne namene ima prosilec s takšnimi informacijami. Bistvo citiranih členov ZOsn je torej v prepovedi razvrščanja javnih šol glede na dosežen uspeh njihovih učencev na nacionalnem preverjanju znanja, kar pomeni, da mora in sme tožnik posredovati javnosti informacije v takšni obliki, da niti s povezovanjem različnih grafov in tabel, do tega podatka ni mogoče priti. V kolikor bi tožnik prosilcu moral posredovati zahtevani dokument s podatki o povprečnih dosežkih učencev in učenk pri nacionalnem preverjanju znanja v šolskem letu 2010/2011 na preizkusu znanja iz angleščine in slovenščine, poimensko po šolah, za vse osnovne šole, bi bilo takoj omogočeno razvrščanje šol, ki ga izrecno prepovedujeta 64. člen ZOsn, saj bi s tem prosilec pridobil vpogled v celotno analizo rezultatov nacionalnega preverjanja znanja pri slovenščini in angleščini po šolah. Graf prikazuje povprečne dosežke po šolah in s povečavo elektronske verzije dokumenta je mogoče odčitati ustrezne vrednosti brez ustrezne tabele (ki v konkretnem primeru kot dokument niti ne obstaja, saj se graf z ustrezno programsko kodo izriše neposredno iz baze podatkov). Tudi prikazanih intervalov zaupanja se s pomočjo zahtevanih podatkov ne da podrobneje razumeti. Toženec je pri presoji škodljivih posledic napačno ugotovil, da razkritje imena šol v zahtevanem grafu ne bo ogrozilo temeljnih načel in ciljev nacionalnega preverjanja znanja in celotnega osnovnega šolstva. Toženec napačno sklepa, da ne more biti škodljivih posledic, ker je informacija, ki je predmet spora, le naziv šol v grafu. To je v konkretnem primeru popolnoma irelevantno, takšno stališče toženca pa dokazuje nepoznavanje postopkov povezanih z osnovnošolskim sistemom. sistemom opravljanja nacionalnega preverjanja znanja in sistemom pripravljanja analiz kakovosti, ki iz tega izhajajo, in ki na zakonski in podzakonski podlagi potekajo v praksi. Posameznik in zainteresirana javnost lahko za svojo laično presojo pridobita vse potrebne podatke na spletni strani tožnika in na šolah oziroma na spletnih straneh posameznih šol. Letna poročila o izvedbi nacionalnega preverjanja znanja za posamezno šolsko leto so v celoti objavljena na spletnih straneh tožnika. Podatki, ki so javno objavljeni, so zadostni, da nekdo pridobi

osnovne informacije o posamezni šoli in nacionalnem preverjanju znanja.

8. Na podlagi veljavnih predpisov je cilj analize kakovosti dosežkov pri nacionalnem preverjanju znanja predvsem predstavitev dosežkov nacionalnega preverjanja znanja na različne načine, ki skušajo prikazati posamezne vidike kakovosti. Tako vsekakor ni možno prikazati vseh vidikov kakovosti doseženih rezultatov pri nacionalnem preverjanju znanja, imajo pa šole možnost relativno neizpostavljeno primerjati svoje dosežke z dosežki drugih šol, iskati vzroke za razlike in usmerjati svoje delo na podlagi teh primerjav. Z neobjavo šol z nazivom šole je že zakonodajalec poskrbel, da se javne in tudi nekatere zasebne šole, ki izvajajo javnoveljavne programe ne razvrščajo po uspehu na nacionalnem preverjanju znanja. Z odločitvijo, da se v obrazložitvi zahtevanega grafa objavijo šole z izpisanimi nazivi šol pa razvrščanje in primerjave po šolah ne bi mogli niti preprečiti. Vsakdo bi lahko torej na podlagi zahteve za dostop do informacije javnega značaja dobil ključ za dostop do vseh podatkov po šolah, kar seveda ni bil namen zakonodajalca, saj bi lahko v tem primeru že sam določil, da se analiza objavlja po šolah in da je razvrščanje dovoljeno.

Ker so dosežki na nacionalnem preverjanju znanja zbrani na zelo objektivni način, univerzalno za vse šole in so zaradi zbirk podatkov dostopni na enem mestu, se zdijo zelo primeren kazalnik kakovosti dela na šoli. Vendar temu ni tako in presojanje kakovosti šol po rezultatih na nacionalnem preverjanju znanja nujno daje izkrivljeno sliko kakovosti šol. Zaradi tega bi javna objava imela za šolski sistem izrazito negativne posledice. Morebitni pozitivni učinki javne objave so tako veliko manjši od predvidljivih negativnih učinkov. Čeprav bi prosilec sicer lahko dobil te podatke od posameznih šol, bi bili ti podatki pridobljeni nesistematično. Katere podatke bo šola posredovala javnosti, je odvisno od tega, kateri vidik svojega dela želi poudariti. Številke, ki bi jih prosilec pridobil od posameznih šol, se nujno ne pokrivajo s podatki v zahtevanem grafu, torej tudi med seboj niso primerljivi. Navedeno pripelje do tega, da na podlagi tako pridobljenih informacij ni mogoče primerjati šol med seboj. Podatki, objavljeni v analizi kakovosti nacionalnega preverjanja znanja po šolah, so pridobljeni na podlagi enotne metodologije in so zato med seboj po šolah primerljivi in iz njega bi lahko laično izluščili »dobre« in »slabe« šole. Laično zato, ker tudi na podlagi tako pripravljene analize kakovosti ni mogoče ene šole opredeliti kot »dobre« in druge kot »slabe«, saj je to odvisno tudi od drugih socialno-ekonomskih vidikov in različno sposobnih učencev, ki jih te šole vpišejo. Tožnik meni, da je bil namen zakonodajalca jasen, da primerjanje šol med seboj zgolj glede na dosežen uspeh učencev na nacionalnem preverjanju znanja za razvoj javnega šolstva ni dobro. Predlaga, da sodišče tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi ter samo odloči o zadevi, podrejeno pa, da izpodbijano odločbo odpravi in jo tožencu vrne v ponovno odločanje. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

9. V odgovoru na tožbo tožena stranka pravi, da člena 64. in 65. ZOsn vsekakor ne prepovedujeta golega dostopa do surovih statističnih podatkov, ki jih v konkretnem primeru zahteva prosilec, pač pa prepovedujeta le razvrščanje šol na podlagi takšnih (statističnih) podatkov iz letne analize. Tožena stranka se sicer strinja, da je potrebno razlago vsake posamezne zakonske določbe vedno iskati (tudi) v okviru namena oziroma cilja, ki naj bi ga določba zasledovala, vendar pa razlage posamezne določbe ne moremo iskati povsem izven njenega jezikovnega okvira, kot to v konkretnem primeru predlaga tožena stranka. V kolikor bi bil namen zakonodajalca resnično prepoved posredovanja podatkov (ne pa zgolj prepoved razvrščanja šol), kot to trdi tožeča stranka, sta 64. in 65. člen zapisana precej nespretno, saj takšnega namena zakonodajalca ta določba v tem trenutku vsekakor ne odraža. Razlage pravne določbe pa ne moremo iskati v namenu, ki ga je zakonodajalec morda imel, če zakonodajalec takšnega namena niti posredno niti neposredno ni vključil v jezikovno sporočilo določbe.

Tudi posameznim šolam posredovanje (svojih) statističnih podatkov o uspehu na NPZ ni prepovedano. Nekateri šole takšne podatke celo vsako leto javno objavljajo, je pa odločitev, ali bodo podatke javno objavile ali ne, vsakokrat v njihovi presoji. K javni objavi jih ne zavezuje nobena zakonska določba, prav tako pa jim javne objave tudi nobena zakonska določba ne prepoveduje. Prosilec je sicer od tožeče stranke zahteval zbirne podatke o uspehu vseh šol pri angleščini in slovenščini na NPZ, nobenih zakonskih zadržkov pa ni, da bi te podatke zahteval od vsake šole posamično in jih na koncu združil. Tožeča stranka z navedenim, prav tako kot že v svoji odločbi, ni izkazala nobene škode, ki bi organu nastala z razkritjem zahtevanih informacij. Navedbe, kot so: »to bi imelo izrazito negativne posledice« ali »za razvoj javnega šolstva to ni dobro« vsekakor same po sebi ne utemeljujejo izjeme iz 11. točke 6. člena ZDIJZ, ki zahteva izkazano konkretno škodo onkraj dvoma. Organ ob navedenem ni razložil, katere izrazito negativne posledice bi lahko nastale ali zakaj razkritje zahtevanih informacij »ni dobro« za razvoj javnega šolstva. Tožena stranka na koncu še dodaja, da je v zadnjem času med posamezniki, ki se ukvarjajo s področjem transparentnosti in dostopa do informacij javnega značaja, kot primer pozitivne prakse močno odmevala sodba izraelskega vrhovnega sodišča,<sup>1</sup> ki je odločalo prav glede dostopnosti do istovrstnih podatkov, kot jih prosilec zahteva v pričujočem primeru, pri čemer je bil v izraelskem primeru organ zavezanec za posredovanje informacij ministrstvo za šolstvo. Izraelsko vrhovno sodišče je v tej zadevi napravilo več poudarkov, na katere vsekakor velja opozoriti tudi v konkretnem primeru:

Sodišče je zavrnilo argument ministrstva, ki je navajalo, da naj bi objava zahtevanih podatkov vodila v poseganje po dvomljivih ukrepih učiteljev, ki bi bili usmerjeni zgolj v doseganje boljših rezultatov učencev na nacionalnih preizkusih, s tem pa bi nastala škoda. Sodišče je pri tem poudarilo, da četudi je tak strah

---

<sup>1</sup> Zadeva AA 1254/12, 23. 8. 2012, The Movement for Freedom of Information in Israel et al., v. Ministry of Education.

upravičen, obstajajo drugi ukrepi, s katerimi naj se nastanek škode preprečuje, preprečitev dostopa do informacij pa ne sme biti tak ukrep. Sodišče je zavrnilo trditev ministrstva, da bo napačno razumevanje podatkov škodovalo delu šol in učiteljev. Sodišče je poudarilo, da je takšen argument v nasprotju z demokratičnimi načeli. Trditev, da javnost ni sposobna (pravilno) razumeti informacij, namreč ne more biti sprejeta v demokratični družbi. Sodišče je zavrnilo argument ministrstva, da bo objava zahtevanih podatkov povzročila socialne razlike, saj se bodo boljši učenci vpisovali na (po rezultatih) boljše šole. Sodišče je zapisalo, da domneve o boljših in slabših šolah vsekakor obstajajo in v tem trenutku temeljijo na domnevah in govoricah. Ni razloga, da bi verjeli, da bodo pravi in verodostojni podatki povzročili več škode kot neformalni in netočni podatki, ki so trenutno dostopni na podlagi govoric. Ministrstvo tudi ni pristojno presoјati, s katerimi informacijami je lahko javnost seznanjena in katere informacije naj raje ostanejo skrite. Sodišče je ocenilo, da ministrstvo ni posvetilo dovolj pozornosti pravici posameznika do avtonomije pri sprejemanju odločitev. Število vpisnih mest v posamezne šole je na podlagi določenih kriterijev res omejeno, znotraj teh kriterijev pa lahko starši svoje otroke vpisujejo na šole po svoji lastni presoјi. Nezakonito je, da se jim omejuje možnost izbire na način, da se jim omejuje dostop do informacij. Socialna politika naj se vodi s pomočjo ustrezne zakonodaje in dobre prakse, ne pa z zavrnitvijo dostopa do informacij.

10. Tožeča stranka v pripravljalni vlogi pravi, da sta morda citirani določbi nespretno zapisani, vendar pa je napačno stališče tožene stranke, da določbi ne odražata zatrjevanega namena zakonodajalca, ker le to naj ne bi bilo vključeno v jezikovno sporočilo določb. S t.i. surovimi statističnimi podatki o dosežkih šol, ki jih v konkretnem primeru zahteva prosilec, pa je prosilcu ali komerkoli drugemu z enostavno razvrstitvijo teh podatkov po velikosti omogočeno ravno razvrščanje šol, katerega skuša preprečiti ZOsn. Z omogočanjem dostopnosti spornih podatkov kot informacij javnega značaja, se namreč omogoča ravno to, kar skuša preprečiti ZOsn, in sicer, razvrščanje šol po uspehu pri NPZ na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga tožeča stranka. Neresnične so navedbe tožene stranke, da tožeča stranka ni uspela dokazati, da so zahtevani podatki take narave, da bi njihovo razkritje ogrozilo notranje delovanje organa oz. celotnega šolskega sistema. Tožena stranka je že navedla, kakšen je cilj analize kakovosti dosežkov pri NPZ predvsem predstavitev dosežkov NPZ na različne načine. Tožeča stranka je tudi že pojasnila, da presoјanje kakovosti šol po rezultatih NPZ nujno daje izkrivljeno sliko kakovosti šol, zato bi javna objava teh podatkov imela za šolski sistem izrazito negativne posledice, saj bi se šole, ki so del javnega šolskega sistema nekritično in strokovno neutemeljeno delile na »dobre« in »slabe«, ker se njihova kakovost ne bi presoјala tudi z drugih socialno-ekonomskih vidikov. Takšno posredovanje podatkov NPZ bi v prvi vrsti škodilo javnemu šolskemu sistemu, saj bi se v javnosti na podlagi selektivnih in parcialnih informacij naredili zaključki o

dosežkih in kakovosti posameznih šol, ki bi bili povsem neverodostojni in nestrokovni. Škoda pa bi z izpostavljanjem posameznih šol nastala predvsem javnim šolam, ki bi bile pri takšnem razvrščanju označene kot »slabe« šole. Tu gre za konkretno materialno škodo, ki bi nastala tem šolam zaradi zmanjšanja vpisa in posledično izgube delovnih mest, gre pa tudi za moralno škodo, saj bi šole neutemeljeno pridobile slab ugled, kar pa bi imelo kaskadni negativni učinek za nadaljnjo poslovanje teh šol.

11. V zvezi s sodbo izraelskega Vrhovnega sodišča, ki jo navaja tožena stranka, tožeča stranka poudarja, da gre za primer sodne prakse iz tujega šolskega sistema in pravnega reda. Zato ga ne more komentirati. Je pa očitno, da je bil v tem primeru zavezanec za posredovanje informacij državni organ oz. Ministrstvo za šolstvo in ne javni zavod. Prav tako je potrebno izpostaviti, da naj bi v citiranem primeru izraelsko sodišče prišlo do zaključka, da ni razloga, da bi verjeli, da bi pravi in verodostojni podatki povzročili več škode kot neformalni in netočni podatki, ki so trenutno dostopni na podlagi govoric. V konkretnem primeru tožeča stranka ves čas zatrjuje, da podatki, ki bi jih morala po stališču tožene stranke posredovati kot informacije javnega značaja, niso verodostojni za razvrščanje šol niti za oblikovanje lastnega mnenja o tem, prav tako pa razvrščanje razen za namene zakona kot »lex specialis« prepoveduje tudi ZOsn. Pri tem tožeča stranka še poudarja, da sporni podatki niso informacije javnega značaja v nekaterih državah EU, kot so Anglija, Nizozemska in ki imajo podoben sistem organizacije nacionalnega preverjanja znanja, kot v Republiki Sloveniji. Še več Republika Slovenija je njihovo ureditev nacionalnega preverjanja znanja celo prevzela v svoj pravni sistem. Tudi v veliki večini drugih evropskih držav se zbirni podatki o preizkusih znanja po posameznih šolah ne objavljajo. V nekaterih državah je v uradnih dokumentih jasno določeno, da se nacionalni preizkusi ne smejo uporabljati za razvrščanje šol. To velja za Belgijo (francosko skupnost), sumativno preverjanje v Franciji (*evaluations-bilans*), Luksemburg, Avstrijo in Slovenijo. Na Finskem so se zlasti javna občila zelo zavzemala za objavo razvrstitvenih lestvic šol, v poznejših razpravah pa je bilo doseženo nacionalno soglasje o tem, da se rezultati preizkusov ne objavljajo.<sup>2</sup> Glede na vse navedeno tožeča stranka vztraja, da gre pri zahtevanih informacijah za izjeme iz 11. točke 6. člena ZDIJZ in da naj sodišče tožbi tožeče stranke v celoti ugodi.

Obrazložitev k prvi točki izreka:

12. Tožba ni utemeljena.

13. Med strankama ni sporno, da je treba za presojo zakonitosti izpodbijanega akta

*2EURYDICE: »National Testing of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results« Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2009), National Testing of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results, Brussels, p. 55*

preveriti pravilnost uporabe 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Med strankama tudi ni sporno, da je za obstoj izjeme po 11. točki 1. odstavka 6. člena, brez upoštevanja določila 2. odstavka 6. člena ZDIJZ, potrebno, da sta izpolnjena dva pogoja kumulativno, in sicer, da je zahtevani podatek sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in da bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Šele, če bi bila oba pogoja izpolnjena, bi prišel v poštev še test javnega interesa na podlagi 2. odstavka 6. člena ZDIJZ, in če bi ta test pokazal, da je interes za razkritje močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa, bi bilo možno uporabiti izjemo iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ.

Tožena stranka na tako postavljen pravni okvir v izpodbijani odločbi najprej ugotavlja, da zahtevani podatki niso take narave, da bi lahko varovali proces notranjega razmišljanja organa in da ne izvirajo iz dokumentov, ki bi nastali ob oblikovanju politike organa in zato ne ščitijo procesa oblikovanja odločitev organa, razkritje ne bi ogrozilo prostega pretoka idej pri oblikovanju odločitev, saj organ niti ni pristojen za oblikovanje politike na področju šolstva. To je napačna razlaga prvega pogoja iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, kajti zakonodajalec ni predpisal, da gre pri prvem pogoj v zvezi z izjemo iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ za varovanje oblikovanja odločitev v zvezi z vodenjem določene javne politike. Bistveno in zadosti za obstoj prvega pogoja je, da je dokument sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa, ne glede to, ali gre za dokument v zvezi z oblikovanje politike na določenem področju ali zgolj za evidentiranje dejstev na določenem področju. Ker je slednje v predmetni zadevi izpolnjeno, je tožena stranka v navedenem delu nepravilno uporabila 11. točko 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Treba je torej šteti, da zahtevane informacije predstavljajo dokument, sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem tožeče stranke, vendar pa zaradi te napake niso izpolnjeni pogoji za ugoditev tožbi.

14. Sodišče nadalje ugotavlja, da tožena stranka v tej in tudi številnih drugih zadevah utemeljuje odločitev po posameznih korakih, kar sicer z vidika racionalnosti utemeljitve in notranje konsistentnosti ni najbolje, je pa vseeno zaželeno zaradi učinkovitejšega vodenja postopka odločanja o zahtevi za dostop do informacije javnega značaja vključno s presojo v upravnem sporu. Tožena stranka namreč tudi v tem primeru na zalogo utemeljuje, da tudi če bi bili zahtevani podatki v zvezi z notranjim delovanjem organa, njihovo razkritje ne bi moglo povzročiti takšne škode, ki bi resno in konkretno ogrozila delovanje organa. V tem delu torej tožena stranka predpostavlja, če bi sodišče v nasprotju z mnenjem tožene stranke menilo, da gre za dokument v zvezi z notranjim delovanjem organa, potem po mnenju tožene stranke (tudi) drugi pogoj za obstoj izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ ni podan. Ker ZDIJZ nima izrecne določbe, da organ razkritje zahtevanega podatka zavrne, če poseben predpis prepoveduje dostop javnosti do zahtevane informacije, je treba v naslednjem koraku v konkretnem primeru vprašanje

pravilne razlage in uporabe 64. in 65. člena ZOsn presojeti v povezavi z drugim pogojem iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, to je, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju tožeče stranke. Uveljavljanje napačne uporabe 64. in 65. člena ZOsn pa je tudi ključen tožbeni ugovor. Pri uporabi tega dela določila 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ je tožena stranka ravnala pravilno, ko se je omejila na oceno, ali bi razkritje tožeči stranki povzročilo motnje pri njenem delovanju. Besedilo tega določila je namreč takšno, da očitno izjema ne zajema tudi motenj pri drugih organih, ki so, ali pa tudi ne, povezani z delovnim področjem, na katerem deluje tožeča stranka; slednje bi bilo v konkretnem primeru relevantno, če bi bilo treba uporabiti določbo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožena stranka je torej ob uporabi drugega pogoja iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ pravilno ugotovila, da tožnik ni izkazal motenj pri njegovem delovanju. V tožbi tožnik celo navaja zgolj to, da bi imela objava „izrazito negativne posledice“ oziroma da so „morebitni pozitivni učinki javne objave veliko manjši od predvidljivih negativnih učinkov“, nič pa ne navede, kateri bi bili negativni učinki na delovanje organa. S tem tožnik ni izpolnil dokaznega bremena, ki je v prvi vrsti na njem kot prvostopenjskem organu in na njem kot tožniku v upravnem sporu, da dokaže konkretne motnje in v tožbi tožnik ni izpodbijal argumentacije tožene stranke v prvem odstavku na strani 4 izpodbijane odločbe, da bo še naprej lahko zbiral in analiziral podatke o rezultatih nacionalnega preverjanja znanja (NPZ). V času izdaje izpodbijane odločbe je veljal 1. odstavek 2. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o osnovni šoli (ZOsn-D, Uradni list RS, št. 53/2005), ki je določal, da strokovne, tehnične, razvojne in druge naloge, povezane z nacionalnim preverjanem znanja, opravljata Državni izpitni center in Zavod RS za šolstvo. V drugem odstavku istega člena pa so navedene konkretne naloge RIC v zvezi z nacionalnim preverjanjem znanja. V času razsojanja v tej zadevi pa velja že Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o osnovni šoli (ZOsn-I, Uradni list RS, št. 63/2013), ki je navedeno določbo 2. člena ZOsn-D oziroma določilo 66. člena ZOsn z določbo 14. člena ZOsn-I spremenil tako, da strokovne, tehnične, razvojne in druge naloge, povezane z nacionalnim preverjanjem znanja, opravljajo zavodi, določeni v zakonu, ki urejajo organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja. Zakon o uravnoveženju javnih financ (ZUJF, Uradni list RS, št. 40/2012), ki je že veljal v času izdaje izpodbijane odločbe, pa je odpravil določbo 28. člena Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, Uradni list RS, št. 12/1996), ki je izrecno urejal Državni izpitni center, ZUJF pa je namesto starega 28. člena ZOFVI, ki je izrecno omenjal RIC, določil, da se za namen izvajanja nalog, ki so našteje v 53. členu ZUJF, „lahko ustanovijo javni zavodi“ in da „akt o ustanovitvi javnih zavodov za izvajanje nalog iz prejšnjega odstavka sprejme Vlada Republike Slovenije.“ Ob upoštevanju te zakonodajne dinamike urejanja področja dela RIC sodišče ugotavlja, da tožnik ne ugovarja toženi stranki, da je zmotno štela, kaj so zakonske naloge in pristojnosti oziroma področje delovanja RIC, v okviru česar je treba presojeti morebitne motnje pri delovanju tožeče

stranke.

15. Sodišče ugotavlja, da tožnik v tožbi res ni niti dovolj konkretno opredelil motenj niti jih ni poskušal dokazati; v tožbi pa tudi ne očita toženi stranki, da je kakorkoli nepravilno povzela opis motenj, ki pa jih je tožnik podal v ugotovitvenem postopku pred izdajo izpodbijanega akta. Opis teh motenj pa tožena stranka v izpodbijani odločbi ni presojala z vidika izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, razen v delu, ki se nanaša na verodostojnost ocenjevanja kakovosti šol samo na podlagi zahtevnih podatkov ter v delu, ki se nanaša na pojem razvrščanja iz 64. člena ZOSn. Zato sodišče najprej dopolnjuje utemeljitev tožene stranke glede manjkajočih delov obrazložitve.
  
16. Tožnik je v upravnem postopku navedel, da bi z razkritjem izgubil zaupanje šol. Vendar pa razkritje informacij, ki je v skladu z zakonom, ni nezakonit način izgube zaupanja. Tožnik je tudi navedel v upravnem postopku, da bi pri prostovoljnem preverjanju v 6. razredu prišlo do nižje udeležbe učencev in da bi prišlo do spremembe vloge NPZ, ki ima izrazito informativno vlogo, in h kateremu se pristopa prostovoljno. Zakaj bi prišlo do nižje udeležbe učencev, tožnik ni pojasnil, kakor tudi ne, kako bi razkritje vplivalo na prostovoljnost. Nadalje, zakaj bi bil rezultat nerealen, če bi bil posledica določenega pritiska šol, naj se otroci zanj učijo, tudi ni sprejemljiv argument. Argumentacija, ki jo je tožnik podal v upravnem postopku, in na katero tožena stranka ni konkretno odgovorila v izpodbijani odločbi, torej očitno ne izkazuje, da bi tožnik v upravnem postopku izkazal obstoj motenj v delovanju organa. Tožnik v tožbi niti ni opredelil, kaj pravzaprav je njegova zakonita pristojnost v zvezi z NPZ oziroma ni ugovarjal ugotovitvi tožene stranke, da je njegovo področje dela zbiranje in analiziranje podatkov o rezultatih NPZ. Tožnik ni izkazal prav nobene motnje v zvezi z zbiranjem in analiziranjem podatkov o rezultatih NPZ, če pa bi razkritje imelo kakšne druge negativne posledice in motnje na druge organe s predmetnega področja, pa bi to bilo, kot že rečeno, relevantno le z vidika naslednjega koraka v presoji, to je uporabe 2. odstavka 6. člena ZDIJZ, če bi organ oziroma sodišče ugotovila, da sta izpolnjena oba pogoja iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Vendar pa drugi pogoj iz 11. točke 1. odstavka 56. člena ZDIJZ ni izpolnjen, ker je tožena stranka pravilno ugotovila, da dejstvo, da se kakovost storitev v šolah ne meri samo prek rezultatov NPZ, ampak je prav, da so v uporabi bolj kompleksni indikatorji merjenja kakovosti v šolstvu, ne more biti razlog za zavrnitev polnega uresničevanja ustavne pravice do dostopa do informacije javnega značaja iz 39. člena Ustave. Takšna omejitev bi namreč pretirano posegla v t.i. pravico do splošne svobode ravnanja, kot je določilo 35. člena Ustave zelo široko interpretiralo Ustavno sodišče (U-I-137/93 z dne 2. 6. 1994). Tako imenovana laična kakovost (kakovost z vidika uporabnikov storitev v šolstvu) je namreč enako legitimna kot tudi t.i. ekspertna kakovost, ki jo v šolstvu merijo specializirane institucije in



strokovnjaki na predmetnem področju bodisi na podlagi javno-pravnih predpisov, bodisi na podlagi akademske oziroma raziskovalne avtonomije. Tožena stranka pa je tudi pravilno zavrnila ugovor glede prepovedi razvrščanja šol iz 64. člena ZOsn. Prav gotovo bi motnje pri tožniku nastale, če bi bil tožnik z odločbo zavezan razkriti podatke v smislu razvrščanja osnovnih šol, po ZOsn pa tega ne bi smel storiti. Vendar se je tožena stranka postavila na pravilno stališče, da razkritje zahtevanih informacij ne pomeni, da bo tožnik razvrščal osnovne šole. Določilo 67. člena ZUJF (Uradni list RS, št. 40/2012), ki je spremenil 64. člen ZOsn, določa, da so „dosežki nacionalnega preverjanja znanja dodatna informacija o znanju učencev. Podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja se ne smejo uporabiti za razvrščanje šol“. Ta določba se nahaja v ZOsn v poglavju V. pod naslovom „Preverjanje, ocenjevanje in napredovanje učencev“, kar pomeni da spada v okvir izvajanja nalog iz 53. člena ZOFVI in za te naloge Vlada RS ustanavlja javne zavode. Iz tega logično sledi, da se prepoved razvrščanja šol na podlagi podatkov in analiz o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja nanaša na javne zavode in ne na uporabnike izobraževalnih storitev v osnovnih šolah, kot je prosilec za dostop do predmetnih informacij. Med strankama pa ni sporno, da predložitev zahtevanih dokumentov ne pomeni hkrati tudi že razvrščanja šol, ampak kot uveljavlja tudi tožeča stranka, bi razkritje omogočilo morebitno razvrščanje šol s strani prejemnikov informacij. Treba je namreč zavarovati pravni vidik razlike med „razvrščanjem“ s strani javno-pravnih subjektov po ZOsn in „omogočanjem razvrščanja“, kajti iz namena zakonodajalca ob sprejemanju sprememb in dopolnitev zakona o dostopu do informacij javnega značaja nedvoumno izhaja, da je bila dopolnitev ZDIJZ z zdajšnjim 2. odstavkom 6. člena ZDIJZ potrebna zaradi dodatnega povečanja odprtosti in preglednosti javnega sektorja.<sup>3</sup> Če je imel zakonodajalec namen povečati odprtost javnega sektorja, je treba izjeme razlagati restriktivno, kar je tudi sicer splošna metoda razlage pojma „izjema“. Razlaga pojma razvrščanje iz 64. člena ZOsn s strani tožene stranke je restriktivna in je zato zakonita, med tem ko je razlaga tožeče stranke preveč široka in zato v nasprotju z namenom zakonodajalca. Zakonodajalec razvrščanja s strani uporabnikov izobraževalnih storitev ni prepovedal v ZOsn. To pomeni, da tudi argument v tožbi, da „se dosežki nacionalnega preverjanja znanja lahko uporabljajo samo za namen, ki ga določa ta zakon“ (65. člen ZOsn), ne more pripeljati do drugačne presoje, saj namen zakonodajalca ni bil preprečiti javnim zavodom na področju šolstva omogočanje razvrščanja šol glede na posamezne indikatorje kakovosti uporabnikom teh storitev. Iz tega sledi, da tožnik ni izkazal oziroma dokazal, da bi razkritje informacij povzročilo motnje pri njegovem delovanju. Zato toženi stranki ni bilo treba uporabiti še določbe 2. odstavka 6. člena ZDIJZ in testa sorazmernosti in je pravilno odločila, da se pritožba tožnika kot neutemeljena zavrne in da mora tožnik omogočiti dostop do zahtevane

3 Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja, nujni postopek, EPA 266, IV, št. 00714-14/2005/17 z dne 30. 5. 2005, Poročevalec Državnega zbora RS, 3. 6. 2005, str. 14.

informacije.

Na tej podlagi je sodišče zavrnilo tožbo kot neutemeljeno (1. odstavek 63. člena ZUS-1).

Obrazložitev k drugi točki izreka:

17. Po določbi 4. odstavka 25. člena ZUS-1, če sodišče tožbo zavrne, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka. Na tej podlagi je sodišče v drugi točki izreka sodbe odločilo, da vsaka stranka nosi svoje stroške postopka.

### PRAVNI POUK:

Zoper sodbo pritožba ni dovoljena (1. odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 16. oktober 2013

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom  
Podpis pristojne sodne osebe:

*Dekleva*